

Mitteilung des Senats vom 17. April 2007

Strafrechtliche Sanktionen als wirksame Maßnahme gegen Doping?

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben unter Drucksache 16/1236 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Die Bekämpfung des Doping fällt schon nach bisher geltendem Recht keineswegs in die alleinige Zuständigkeit der Sportverbände. Vielmehr macht sich strafbar, wer verbotene Arzneimittel zu Dopingzwecken im Sport in den Verkehr bringt, verschreibt oder bei anderen anwendet. Das Arzneimittelgesetz (AMG) droht für diese Fälle Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, in besonders schweren Fällen sogar Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren, an. Auch wenn sportgerichtliche Sanktionen drohen oder verhängt werden, kommen die genannten Straftatbestände zur Anwendung.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Große Anfrage wie folgt:

1. Welche gesundheitlichen Risiken sind mit der Einnahme von Dopingmitteln verbunden? Welche weiteren Gründe außer dem Schutz der Volksgesundheit könnte es geben, die Strafvorschriften gegen das Doping zu erweitern?

Die mit der Anwendung bzw. Einnahme von Dopingmitteln verbundenen gesundheitlichen Risiken resultieren wirkstoffabhängig zum einen aus den eingesetzten Dosen, die in der Regel ausschließlich für therapeutische Zwecke zugelassen sind, oft auch zu hoch dosiert eingenommen werden, zum anderen aus den mit dem jeweiligen Präparat verbundenen unerwünschten Nebenwirkungen, insbesondere bei lang andauernder Verabreichung. Bei Stimulantien (u. a. Amphetamine, Ephedrin) kann es zu einem dauerhaften Anstieg der Körpertemperatur und der Herzschlagfrequenz, zu psychischen Störungen und Stress, zu einer vom Sportler nicht bemerkbaren körperlichen Überlastung mit der Folge von Erschöpfungserscheinungen, Ohnmacht und – im Extremfall – auch Tod kommen. Hohe Dosen von – heutzutage allerdings weniger gebräuchlichen – Narkotika schalten Warnzeichen des Körpers aus und führen zu Ohnmacht, Bewusstseins-trübung und gegebenenfalls über die Lähmung des Atemzentrums zum Tod. Bei der insbesondere über einen langen Zeitraum wiederholten Einnahme von anabolen Steroiden (wie z. B. Testosteron, Stanozolol) kann es zur Herzmuskelvergrößerung und zu einer Unterversorgung des Herzmuskels mit der Folge eines Herzinfarktes kommen. Als zusätzliche Wirkungen sind das Auftreten von Lebertumoren, bei Männern das Wachsen einer weiblichen Brust, Abnahme des Hodenvolumens und die Einstellung der Samenproduktion, bei Frauen eine Vermännlichung mit Zurückbildung der weiblichen Brust, Vertiefung der Stimme, Bartwachstum beschrieben. Bei Jugendlichen sind Wachstumshemmungen berichtet worden. Weitere Nebenwirkungen umfassen Bluthochdruck, Reizbarkeit, Depressionen und Halluzinationen. Substanzen, die zur Verbesserung der Sauerstoffversorgung eingesetzt werden (z. B. Erythropoietin – EPO), bewirken u. a. eine Änderung der Fließeigenschaften des Blutes und begünstigen hierdurch den Verschluss von Blutgefäßen (Thrombosen; Thromboembolien). Bei anderen Präparaten wiederum (z. B. Somatotropin, HGH) ist nach wiederholten hohen Dosen mit Verformungen von Händen, Füßen, Kinn, Nase und weiteren Körperteilen,

mit Diabetes, Herzmuskelschwäche und Nervenschäden zu rechnen. Dass Dopingmittel geeignet sind, schwere gesundheitliche Schäden hervorzurufen, wird nicht zuletzt auch durch eine Reihe von Todesfällen belegt, die auf Doping zurückgeführt werden.

Neben der Volksgesundheit gefährdet der Umgang mit Dopingmitteln die Sicherheit des Arzneimittelverkehrs, gegebenenfalls auch des Lebensmittelverkehrs.

Darüber hinaus besteht ein Interesse von Konkurrenten im sportlichen Wettkampf, von Zuschauern, Sponsoren und staatlichen Förderstellen an einem „sauberen“, regelkonformen Wettbewerb. Dieses Interesse rechtfertigt – anders als der Schutz der Volksgesundheit und der Sicherheit des Arzneimittelverkehrs – allerdings nicht ohne weiteres den Einsatz des Strafrechts. Denn das Strafrecht kann und darf in der bestehenden Rechtsordnung nur ultima ratio sein und nur dort eingesetzt werden, wo alle anderen Maßnahmen versagen. Daher sind zunächst die Sportverbände gefragt, mit eigenen Kontrollen und, wo erforderlich, mit Sanktionen auf regelwidriges Verhalten zu reagieren.

2. Sind die in Deutschland bestehenden Aufklärungs- und Sanktionsmöglichkeiten für eine effektive Dopingbekämpfung ausreichend? Welche Erfahrungen wurden sowohl mit den strafrechtlichen als auch den sportinternen Instrumentarien in der Praxis gemacht?

Der Senat hält die bestehenden Aufklärungs- und Sanktionsmöglichkeiten für eine effektive Dopingbekämpfung für verbesserungsfähig.

Die Doping-Bekämpfung ist in erster Linie Aufgabe der Sportverbände. Basis sind die weltweit anerkannten Bestimmungen der „World-Anti-Doping Agency (WADA)“. Diese bilden auch die Grundlage des Kontrollsystems der in Deutschland für die Dopingkontrollen zuständigen „Nationalen Anti-Doping-Agentur – NADA“ (z. B. Einrichtung bzw. Durchführung eines Dopingkontrollsystems innerhalb und außerhalb von Wettkämpfen, Fortentwicklung von Analyseverfahren, Durchsetzung von Kontrollmechanismen und Sanktionskatalogen, Erstellung von Aufklärungs- und Erziehungsmaterial zur Dopingproblematik, Einrichtung von Beratungs- und Auskunftsstellen in Dopingfragen). Durch die NADA festgestellte Dopingvergehen werden von der Sportgerichtsbarkeit verfolgt, die bei nachgewiesenen Dopingverstößen Sanktionen (insbesondere Disqualifikationen und Sperren für betroffene Sportler) ausspricht.

Trotz verstärkter Anstrengungen ist es dem Sport nach Auffassung des Senats bisher nicht gelungen, das Dopingproblem effektiv zu bekämpfen. Exemplarisch sei insoweit nicht nur auf die in jüngerer Zeit bekannt gewordenen Dopingskandale, sondern auch darauf verwiesen, dass es allein im Jahr 2006 in Deutschland über 400 Versuche von Trainingskontrollen gab, die fehlgeschlagen sind, weil die betreffenden Sportlerinnen und Sportler – ohne dass dies Sanktionen zur Folge gehabt hat – sich nicht am angegebenen Ort aufhielten.

Bisher hat es erst wenige staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen der Verwendung von Dopingmitteln im Sport gegeben. Einer „Auswertung der Nationalen Anti-Doping-Agentur (NADA) der Dopingvergehen für den Deutschen Sport für die Jahre 2003 und 2004 nach § 6 a AMG“ zu Folge sind den beteiligten Verbänden lediglich 32 Fälle von Dopingverstößen bekannt geworden. Sieben dieser Fälle haben zur Erstattung von Strafanzeigen geführt. Sechs Verfahren wurden eingestellt, ohne dass die Gründe für die Einstellung bekannt wären.

Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Dopingverstößen werden, wie nahezu überall, auch in Bremen in Spezialdezernaten für Straftaten wegen Verstoßes gegen das Arzneimittel- und das Betäubungsmittelgesetz geführt. Die Dezernenten verfügen über spezialisierte Fachkenntnisse. Gegebenenfalls kommt auch eine Zuständigkeit der auf die Verfolgung organisierter Kriminalität spezialisierten Stellen in Betracht. In den Fällen, in denen die strafrechtliche Bewertung besondere medizinische oder pharmakologische Kenntnisse erfordert, werden regelmäßig Sachverständige hinzugezogen. Nach Berichten der staatsanwaltschaftlichen Praxis betrifft die Mehrzahl der eingeleiteten Verfahren Vorwürfe des Handelstreibens mit und des Inverkehrbringens von Anabolika in der sogenannten Bodybuilderszene. Defizite bei der Bearbeitung dieser oder sonstiger Verfahren wegen Verstoßes gegen das AMG sind nicht zutage getreten. Anhaltspunkte dafür, dass in den zurückliegenden Jahren Verfahren wegen Verstoßes

gegen § 6 a AMG zu Unrecht eingestellt worden sind, bestehen nicht. Bei der Staatsanwaltschaft Bremen sind in den letzten Jahren Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der Verwendung von Dopingmitteln nicht anhängig gewesen.

3. Wie sind derartige Sachverhalte im europäischen Ausland gesetzlich geregelt? Welche Erfahrungen haben die ausländischen Strafverfolgungsbehörden bei der Anwendung der entsprechenden Regelungen gesammelt, insbesondere im Hinblick auf die abschreckende Wirkung derartiger strafrechtlicher Regelungen und im Hinblick auf eine mögliche Erweiterung der Aufklärungs- und Ermittlungsmöglichkeiten?

Frankreich, Italien, Spanien und andere europäische Staaten haben spezielle Anti-Doping-Gesetze erlassen. Diese enthalten – vor allem bedingt durch die sehr unterschiedlichen Rechtssysteme und -traditionen – Regelungen, die sich kaum miteinander vergleichen lassen. Dem Senat liegen keine Erkenntnisse darüber vor, welche Erfahrungen ausländische Strafverfolgungsbehörden mit der Anwendung der in den jeweiligen Staaten geltenden Regelungen gesammelt haben.

4. Wie beurteilt der Senat die Debatte um die Einführung spezieller innerstaatlicher strafrechtlicher Regelungen zur Bekämpfung des Dopings? Wie bewertet der Senat die Forderung des Präsidenten des DOSB, dass die Sportgerichtsbarkeit auch in Zukunft für Dopingfälle zuständig sein soll?
5. Liegen dem Senat bereits Entwürfe für eine gesetzliche Regelung vor? Welche Straftatbestände sollten nach Auffassung des Senats gesetzlich geregelt werden, und welche Strafandrohungen wären nach Ansicht des Senats angemessen? Sieht der Senat einen Konflikt zwischen den vorgeschlagenen strafrechtlichen Regelungen und einer Sanktionierung des Dopings durch die Sportgerichtsbarkeit?

Dem Senat liegen mehrere Entwürfe für eine gesetzliche Regelung vor.

Nach einer Einigung der sportpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen im Bundestag hat die Bundesregierung am 7. März 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport verabschiedet, der im Wesentlichen folgende Regelungen vorsieht:

- Strafverschärfungen für banden- oder gewerbsmäßige Dopingstraftaten nach dem Arzneimittelgesetz,
- die Verpflichtung zur Aufnahme von Warnhinweisen für Arzneimittel, die für Doping geeignet sind,
- Strafvorschriften für den Besitz bestimmter, besonders gefährlicher Dopingsubstanzen in nicht geringer Menge; Festlegung der Grenzwerte in einer Rechtsverordnung,
- die Übertragung von Ermittlungsbefugnissen für die Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln auf das Bundeskriminalamt und
- die Einführung des erweiterten Verfalls in diesen Fällen (u. a. Gewinnabschöpfung von Vermögensvorteilen).

Darüber hinaus strebt die Bundesregierung flankierende Maßnahmen durch eine Ergänzung der Strafprozessordnung an: der besonders schwere Fall des banden- bzw. gewerbsmäßigen Inverkehrbringens, Verschreibens oder Anwendens von Dopingsubstanzen soll Anlasst für eine Telekommunikationsüberwachung werden.

Im Senat besteht im Grundsatz Einigkeit darüber, dass Doping, insbesondere das gewerbs- und bandenmäßige Handeltreiben mit Dopingmitteln, strafrechtlich bekämpft werden sollte. Auch der Besitz größerer Mengen von Dopingmitteln erscheint strafwürdig, weil er die Vermutung nahe legt, dass diese Stoffe nicht dem Eigenkonsum dienen, sondern an Dritte weitergegeben werden sollen. Der Senat hält den Entwurf der Bundesregierung für ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport und wird das Gesetzgebungsvorhaben daher grundsätzlich unterstützen.

Bereits im November 2006 hatte der Senator für Inneres und Sport einen Gesetzentwurf mit Änderungen des Straf- und des Strafprozessrechts, die in die gleiche Richtung zielen, vorgelegt. Gegenstand des Gesetzentwurfs des Sportsenators waren darüber hinaus die Einführung einer Kronzeugenregelung bei Dopingstraftaten und die Regelüberwachung von Fitnessstudios. Hierüber konnte keine politische und fachliche Einigung erzielt werden.

Im September 2006 hat Bayern den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Dopings im Sport (ADG) in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 658/06), der unter anderem die Einführung eines Straftatbestands des Sportbetrugs vorsieht. Während der Rechtsausschuss des Bundesrats in seiner Sitzung am 31. Januar 2007 bei einer Gegenstimme empfohlen hat, den Entwurf nicht beim Deutschen Bundestag einzubringen, hat der Innenausschuss die Beratung ausgesetzt.

6. Wie wird der Senat sich künftig bei der Behandlung dieses Themas im Rahmen der Sportministerkonferenz, der Justizministerkonferenz und des Bundesrates verhalten?

In den laufenden und demnächst zu erwartenden Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat wird der Senat sich – wie üblich – in den Ausschussberatungen eine abschließende Meinung bilden. Auch bei der Behandlung des Themas in den beteiligten Fachministerkonferenzen werden die für und gegen die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen sprechenden Argumente ausgetauscht. Die Sportministerkonferenz hatte sich unter dem Vorsitz Bremens auf ihren letzten beiden Sitzungen ausführlich mit dem Thema Doping befasst und umfangreiche Beschlüsse zur Verbesserung der Dopingbekämpfung gefasst (Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, Mindeststandards zur Dopingbekämpfung und -prävention durch die Verbände, Intensivierung der Überwachung von Fitnessstudios, Strafverschärfungen etc.).

Der Senat beteiligt sich auf allen Ebenen konstruktiv an der Debatte.